

Asia: VN/12625/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallitus on tehnyt esityksen (HE) eduskunnalle uudeksi ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on antanut mahdollisuuden jättää lausuntoja esitykseen liittyen. Platom kiittää lausuntomahdollisuudesta ja on tutustunut esitykseen huolellisesti. Platom antaa lausuntonsa riippumattomana suomalaisena ydinvoima-alan asiantuntijaorganisaationa, joka on toiminut laajasti ydinvoima-alan erilaisissa kansallisissa ja kansainvälisissä hankkeissa yli 25 vuoden ajan kaikissa ydinlaitosten elinkaaren vaiheissa. Platomin tavoitteena on mahdollistaa turvallisen ydinenergian suunnittelu, rakentaminen, käyttö ja käytöstä poisto sekä jätteiden ja käytetyn polttoaineen käsittely tarkoituksenmukaisilla menettelyillä kannattavasti.

Tällä hetkellä ei ole virallista näkyvyyttä siihen, mitä mahdollisesti tuleva ydinenergia-asetus (YEA) ja Säteilyturvakeskuksen (STUK) tarkemmat teknisluonteiset määräykset tulevat sisältämään eikä näin ollen vielä voida ottaa kantaa ydinenergialainsäädännön kokonaisuudistuksen lopputulokseen.

Esitys ydinenergialaiksi sisältää paljon enemmän yksityiskohtaisia vaatimuksia ja menee huomattavasti enemmän laitetasolle kuin nykyinen laki. Lakiesitykseen on noussut paljon vaatimuksia nykyisistä YVL-ohjeista. Platom katsoo, että tulee uudelleen arvioida, tarvitaanko lakitasolla yksittäisten laitetasoasiakirjojen ja menettelyiden näin tarkkaa määrittelyä vai tulisiko nämä yksittäisten aineistojen tarkemmat määrittelyt jättää alemman tason määräyksiin ja ohjeisiin. Näitä harkittavia vaatimuksia ovat mm.:

- Yleiset laitevaatimusmäärittelyt, nyt lakiehdotus edellyttäisi näitä laadittaviksi ja hyväksyttäväksi STUK:lla myös sähkö- ja automaatiopuolella, mikä on kokonaan uusi vaatimus, vastaavaa ei ole ollut nykyisin edes YVL-ohjetasolla. Tämä vaatimus koskisi valtavaa määrää turvallisuudelle tärkeitä laitteita ja tämä olisi selkeä lisätyö nykyiseen nähden eikä tarkoituksenmukaista sarjavalmistetuilla vakio/standardilaitteilla. Platom katsoo, ettei tämä lisää ydinlaitosten turvallisuutta vaan tekee menettelyt hitaammiksi ja kankeammiksi, koska näiden

yleisten vaatimusten lisäksi laitteet suunnitellaan ja arvioidaan niiden vaatimustenmukaisuus projekteittain ja laitepaikoittain yksityiskohtaisilla teknisillä aineistoilla (kuten nykyiset soveltuvuusarviot YVL E.7:n mukaan). VAATIMUS 1: "Platom pyytää tarkastamaan tämän turvallisuuden kannalta tärkeiden laitteiden yleisen laitevaatimusmäärittelyn vaatimuksen tarpeen ja sisällön lakitasolla eikä laajentamaan ja hidastamaan tarpeettomasti toimijoiden työmäärää nykyisestä esimerkiksi sähkö- ja automaatiolaitteiden osalta." On turvallisuusriski, jos turvallisuudelle tärkeiden laitteiden hyväksyttämismenettelyt vaikeutuvat ja hidastuvat nykyisestä. Tämä ei ole lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaista. Jos tällä mahdollistetaan tarkastuslaitosten käyttö, niin menettelyiden ei tulisi muuttua siitä huolimatta luvanhaltijoille raskaammiksi.

- Yksityiskohtaiset tekniset aineistot (kuten soveltuvuusarviot) ovat pääsääntöisesti tällä hetkellä menneet sähkö- ja automaatiopuolella tiedoksi STUK:lle. Uusi lakiesitys määrittelee näiden menevän jatkossa hyväksyttäviksi. Tämä hidastaa laitteiden hankintaa, asentamista ja käyttöönottoa niin uusien laitosten ja laitepaikkojen kuin myös tarvittavien varaosienkin osalta. VAATIMUS 2: "Platom pyytää tarkastamaan vaatimuksen sähkö- ja automaatiolaitteiden yksityiskohtaisten teknisten aineistojen hyväksyttämistä ja tarpeen lakitasolla eikä hidastamaan tarpeettomasti toimijoiden työtä nykyisestä. On turvallisuusriski, jos turvallisuudelle tärkeiden laitteiden käyttöönottomenettelyt hidastuvat nykyisestä." Lakiesityksessä oleva taso ei ole lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden mukainen. Jos tällä mahdollistetaan tarkastuslaitosten käyttö, niin menettelyiden ei tulisi muuttua siitä huolimatta luvanhaltijoille raskaammiksi.

- Lakiesitykseen on nyt kirjattu, että ydinlaitoksen turvallisuuden kannalta merkittävän rakenteen tai laitteen yksityiskohtaisen teknisen suunnitelman on oltava hyväksytty (mitä ennen lakiesityksen mukaan yleisten vaatimusmäärittelyiden on oltava hyväksytty) ennen valmistuksen aloittamista. Vaikka tästä voidaan hakea poikkeamaa STUK:lla hyväksyttävissä yleisissä vaatimusmäärittelyissä, tämä on pääsääntöisesti liian tiukka vaatimus kaikille sarjavalmisteisille ja standardien mukaisille vakiolaitteille eikä tämänkaltaista yksityiskohtaista laitetason vaatimusta tulisi sisällyttää lakitasolle vaan alemman tason teknisiin määräyksiin. Lisäksi tämä johtaa siihen, että poikkeuksia lakiesityksen vaatimuksesta tullaan hakemaan määrällisesti paljon, mikä vesittää vaatimuksen eikä se ole senkään perusteella tarkoituksenmukainen. VAATIMUS 3 "Platom pyytää tarkastamaan lakiesityksessä olevan laitteiden valmistuksen aloittamisen ehtona olevan vaatimuksen (yksityiskohtaisten teknisten suunnitelmien hyväksyminen) tarkoituksenmukaisuuden." Lakiesityksessä oleva taso ei ole lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden mukainen.

- Aiemmin käyttöönottojen tulosraportit koskivat vain sähkö- ja automaatiojärjestelmiä ja -laitteita (sisältyivät ohjeeseen YVL E.7). Kuitenkin YVL-ohjeiden aiempien päivityksien yhteydessä tunnistettiin muutostarve ja vaatimus siirrettiin ohjeeseen YVL A.5, joka koskee kaikkien tekniikan alojen käyttöönottoja. Tällä hetkellä kuitenkin yleinen käytäntö ydinlaitoksissa on, ettei kaikista mekaanisten järjestelmien tai laitteiden käyttöönotoista toimiteta tulosraportteja vaan niiden vaatimustenmukaisuus tarkistetaan mm. pakollisilla valmistuksen ja asennusten rakennetarkastuksilla sekä käyttöönottotarkastuksilla (KOT I ja KOT II). VAATIMUS 4: "Platom pyytää tarkastamaan, onko nykyistä vaatimustasoa tulosraporttien toimittamisesta kiristettävä nykyisestä tasosta ja arvioimaan, tuleeko tämänkaltaisen vaatimus olla lakitasolla vai yksityiskohtaisemmissa alemman tason määräyksissä." Lakiesityksessä oleva taso ei ole lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden mukainen.

- Lakiesityksessä lukee: "Rakentamissääntelyyn liittyvän poikkeamismahdollisuuden seurauksena esim. ulkomailla kehitettyjen ratkaisujen käyttöönotto olisi Suomessa mahdollista, jos

ne todetaan turvalliseksi ja ne muutoinkin täyttävät säädetyt vaatimukset”. Koska lakiesityksessä ei ole määritelty termiä ”säädetyt vaatimukset”, jää epäselväksi, tarkoitetaanko termillä Suomen kansallisia vaatimuksia vai jotain muuta. Jos termillä tarkoitetaan Suomessa säädettyjä vaatimuksia, pykälä on ristiriitainen eikä tuo helpotusta ulkomailla kehitettyjen ratkaisujen käyttöön. Tämä olisi lakiesitykselle asetettujen tavoitteiden vastaista ja vaatisi kallista maakohtaista räätälöintiä (esimerkiksi hätäpoistumistievaatimuksista, jolloin laitoksen koko layout:a voidaan joutua muuttamaan). VAATIMUS 5: "Platom pyytää selkiyttämään kirjoitettua pykälää ja mahdollistamaan ulkomailla kehitettyjen ratkaisujen käyttöä."

- VAATIMUS 6: "Platom pyytää harkitsemaan, onko tarkoituksenmukaista rajata laissa ydinlaitoksen käyttöohjeiden kieleksi suomi tai ruotsi." Tämä voisi jäädä määräysten tasolle käsiteltäväksi ja arvioitavaksi vaatimuksen ehdottomuus, muutkin kielet voisivat perustellusta syystä olla sallittuja.

- VAATIMUS 7: "Platom pyytää harkitsemaan, tarvitaanko sähkö- ja automaatiolaitteille kategorisesti CE-merkintä vai voiko turvallisuudesta vakuutautua muulla tavoin."

Lakiesityksestä ei ole löydettävissä, miten käsitellään ne järjestelmät, jotka voivat olla usealle reaktorille yhteisiä. Tätä olisi hyvä selkeyttää. Koskee varsinkin SMR-laitoksia.

Yhteenvedona voidaan todeta, että valtioneuvoston/TEM:n työ lupaviranomaisena selkiytyy ja vähenee, mutta STUK:n (ja/tai määriteltyjen tarkastuslaitosten) työmäärä kasvaa selvästi sekä lupatasolla että laitetasolla. Luvanhakijoiden tai luvanhaltijoiden (joissain tapauksissa laitostoimittajien tai muiden toimijoiden) työmäärä ei vähene vaan näyttäisi, että se laitetasolla kasvaa ja hidastuu nykyisestä esitettyjen uusien hyväksyntöjen takia. Koska isossa ydinlaitoksessa on satoja tuhansia laitteita ja komponentteja, työmäärä voi kasvaa merkittävästi eikä tämä ole lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaista eikä sellaisenaan edistä ydinlaitosten turvallista rakentamista ja käyttöä laitteiden vaikeutuvan saatavuuden takia. Tämä ei myöskään vahvista Suomen asemaa houkuttelevana laitosten rakentamispaikkana (mikä oli tavoite lakiesitykselle), koska hankkeiden toteutus ei nopeudu eikä hankkeiden läpivienti tule nykyistä kustannustehokkaammaksi.

Periaatepäätöksen hakeminen kevenee ja helpottuu (jopa poistuu ydinteknisiltä laitoksilta), mikä vastaa olemassa olevan lain alkuperäistä henkeä ollen enemmän yhteiskunnan edun mukaisuuden arviointi ja poliittinen päätös. Tämä kuitenkin siirtää investoijien riskejä seuraaviin vaiheisiin, mutta on ymmärrettävää.

Platom ei näe työmäärän vähenevän rakentamislupavaiheen osalta kuin siinä tapauksessa, että laitoksenkonseptin hyväksyntää (ns. tyyppihyväksyntätyyppinen) päästäisiin käyttämään laajasti useissa hankkeissa tai useilla laitospaikoilla, mikä voi olla melko haastavaa pienessä maassa. Vaadittavia aineistoja on paketoitu uudella tavalla ja niiden käsittelyä on sidottu peräkkäin tehtäviksi, eikä lakiesitys salli yhtä laajasti asioiden nykyisenkaltaista rinnakkaista käsittelyä. Esimerkiksi ennen hankkeen siirtymistä valtioneuvoston käsittelemiin lupa-asioihin, on hankkeen saatava näitä lupia

edeltävät STUK-hyväksynät, mikä on iso työ eikä näytä helpottuvan nykyisestä, joskin siirtyä myöhempään vaiheeseen, mikä kasvattaa joitakin riskejä. Tämä eroaa nykykäytännöstä, jossa lupaa varten tarvittavia asioita on mahdollista valmistella rinnakkain ja samanaikaisesti lupavaiheessa. Tunnistamme tässä riskin hankkeiden lupa-aikataulujen pitkittymiselle, mikä ei ole lakiesitykselle asetettujen tavoitteiden mukaista.

Hallituksen esityksen mukaan rakentamislupahakemus voidaan laittaa vireille ilman sijaintipaikkakunnan myönteistä lausuntoa. VAATIMUS 8: "Platom näkee tarpeelliseksi lisätä lupaa haettavan laitoksen sijaintipaikkakunnan puoltava lausunto jo rakentamisluvan vireillepanoehtoihin."

Tämä liittyy mm. sijaintipaikkakunnan ihmisten yleiseen ydinvoiman hyväksyttävyyden tasoon, mikä edellyttää aikaista ja avointa viestintää.

Lakiesitys määrittelee paljon kansallisia aineistovaatimuksia. Tästä johtuen Suomessa toteutettaviksi aiottavia laitoshankkeita varten on laadittava hyvin paljon maakohtaista, erikseen hyväksyttävää aineistoa. Menettely ei vaikuta esityksen perusteella helpottuvan nykyisestä eikä tue muualla suunniteltujen ja hyväksytettyjen konseptien vaatimustenmukaisuuden osoittamiseksi tehdyn työn laajaa käyttöä eikä siten tue parhaalla mahdollisella tavalla lakiesitykselle asetettuja tavoitteita. VAATIMUS 9: "Platom edellyttää tarkasteltavan, miten ulkomailla jo hyväksytettyjä tai vaatimustenmukaisuuden arviointia varten tehtyjä aineistoja ja analyysyjä voidaan paremmin hyödyntää Suomessa esimerkiksi laatimalla GAP-analyysyjä ja määrittelemällä lisätyön tarpeet vain puuttuvien tai merkittävästi poikkeavien asioiden osalta."

Lisäksi rakennustöiden aloittaminen sijoituspaikkakunnalla tiukkenee nykyisestä menettelystä, koska lakiesitykseen on nyt kirjattu, ettei mitään rakentamiseen liittyviä töitä saa aloittaa ennen rakentamislupaa. VAATIMUS 10: "Tulee arvioida, onko rakentamistoimenpiteitä koskevan vaatimuksen oltava näin ehdoton lakitasolla vai voitaisiko sallia harkinnanvaraisia muita etenemistapoja ja taso olisi määritelty alemmissa määräyksissä."

Matalan ydin- ja säteilyturvallisuusriskin laitoksille vaikuttaisi tulevan samat vaatimukset kuin korkeamman riskin laitoksille. Menettelyiden tason tulee Platom näkemyksen, sekä lakiesitykselle asetettujen tavoitteiden, mukaisesti skaalautua ydin- ja säteilyriskiperustaisesti. Lakiesityksessä vaarana on, että matalan riskin järjestelmille ja laitteille tulee korkea turvallisuusluokka, jos ne osallistuvat pieniriskisen onnettomuuden hallintaan ja näin ollen niille tulee samaan turvallisuusluokkaan kuuluvien mutta paljon korkeampiriskisten onnettomuuksien hallintaan tarkoitettujen järjestelmien ja laitteiden vaatimukset. Esityksestä ei käy selväksi, miten riskitaso skaalautuu vaatimuksiin. Pohjalla näyttäisi olevan pääsääntöisesti turvallisuusluokittelu (sekä seisminen luokittelu) mikä ei anna riittävää kuvaa matalan riskin laitoksille kuten useimmat SMR:t ovat. Platom näkee riskinä, että varsinkin pienempien laitoksien kohdalla saatetaan ajautua kohtuuttoman raskaisiin menettelyihin suhteessa laitoksen riskitasoon. Tämä koskee erityisesti laitetasoa. Riskien ollessa matalat, tulee arvioida menettelyiden skaalautuvuus, jotta vältetään tarpeettoman työn tekeminen. Menettelyjen tulee olla suhteessa niiden kohteena olevan

järjestelmän tai laitteen todelliseen turvallisuusmerkitykseen. VAATIMUS 11: "Platom odottaa, että lakiuudistukseen sisältyy menettelyt, jotka huomioivat matalamman riskin järjestelmille ja laitteille matalammat vaatimukset, turvallisuusluokkaa ei nähdä tarkoituksenmukaisena perusteena menettelytason määräytymiselle, ellei turvallisuusluokittelun perusteita päivitetä tältä osin huomioimaan matalamman riskin laitokset kokonaisuudessaan."

Lakiesityksessä määritellään paljon laitetasolle asti meneviä, jopa melko yksityiskohtaisia, vaatimuksia. Kuitenkin kokonaisten hankkeiden onnistumisen, etenemisen ja töiden tunnistamisen, aikataulutuksen ja resursoinnin kannalta tärkeää luvitus suunnitelmaa ei ole edellytetty missään. VAATIMUS 12: "Platom edellyttää, että lakiesitykseen tullaan lisäämään vaatimus kaikkien uusien laitosten, laitostyöyksiköiden ja olemassa olevien käyvien laitosten isoille muutoksille vaadittavasta hanke- tai ohjelmakohtaisesta luvitus suunnitelmasta sekä näiden suunnitelmien ylläpidosta."

Tässä suunnitelmassa tunnistetaan eri vaiheissa vaadittavat aineistot, niiden käsittelytapa (esim. hyväksyttäväksi/tiedoksi) ja -paikka (Valtioneuvosto/STUK/AIO/muu), aikataulutetaan ja arvioidaan työmäärät sekä tarvittavat asiantuntijat. Myös esimerkiksi EU-komissiolle toimitettavien tietojen tunnistaminen ja aikatauluttaminen määritellään suunnitelmassa.

Lakiesitykseen sisällytetty mahdollisuus hakea STUK:lta ennakkotietoa siitä, miltä osin ydinlaitokseen suunniteltu järjestelmä, rakenne tai laite tai niiden muodostama kokonaisuus taikka turvallisuuden osoittamisessa käytettävä menettely täyttää laissa säädetyt vaatimukset, on hyvä uudistus.

Lupien jakautuminen Valtioneuvoston (+ministeriön) ja STUK:n välille nähdään hyvänä kehityksenä. STUK:n käsiteltäviksi tulevien lupien sisältövaatimukset ovat joltain osin keveämmät, minkä Platom näkee tarkoituksenmukaisena. Myös lupien siirtomahdollisuuden kirjaaminen lakiin on hyvä ja perusteltu uudistus. Hyvää on myös pienien ydinainemäärien turvallisuusasioiden käsittelyn määrittäminen säteilylain piiriin.

Hallituksen esityksessä on huomioitu hyvin mahdollisuus keventää valmiusjärjestelyjä suhteessa vähäiseen ydinainemäärään ja alhaiseen radioaktiivisuuteen, mikä nähdään hyvänä.

Platom haluaa nostaa esiin huolen luonnolliselle henkilölle langetettavasta seuraamusmaksusta (395 §). Tällaisella menettelyllä haetaan syyllistä, jota on tarpeen rangaista. Menettely poikkeaa ydinlailla normaalisti käytettävästä korkeasta turvallisuuskulttuurista, jossa ei haeta syyllisiä, vaan haetaan kehityskohteita kuten parempia menettelyitä ja organisaation toimintaan liittyviä tekijöitä, joilla luodaan edellytykset ja varmistetaan entistään korkeampi turvallisuustaso. Platom pelkää, että lakiesityksen sisältämä maksu voi johtaa siihen, ettei puutteita nosteta esille ja käsitellä yhtä avoimesti kuin nykyisin. VAATIMUS 13: "Platom esittää harkittavan uudelleen seuraamusmaksua ja sen vaikutuksia turvallisuuskulttuurin toteutumiselle."

Lakiesityksessä olevat vaatimukset ydinlaitoksen ylimmälle johtajalle asiantuntemuksesta ja kokemuksesta ydinlaitosten turvallisuudesta (ja säännöstöstä) sekä hallituksen kollektiiviselle turvallisuuden asiantuntemukselle Platom näkee hyvinä.

Kokonaisuutena näyttäisi, että vaatimuksia siirtyy YVL-ohjeista lakiin ja määräyksiin ja kovin paljoa ei tunnisteta asioita, jotka jäisivät pois tai kevenisivät selvästi.

Joissakin tapauksissa on ollut havaittavissa, että viranomaisten päätökset eivät aina ole olleet keskenään tasapuolisia eri toimijoille. Lisäksi vain hyvin harvoin, tai ei koskaan, toimijat valittavat tai pyytävät oikaisua tehtyyn päätökseen, mikä on hyvin poikkeuksellista Suomen muiden viranomaisten antamiin päätöksiin nähden. VAATIMUS 14: "Platom pyytää lisättävän lakiesitykseen kohdan, missä määritellään, miten STUK:n (ja tarkastuslaitosten) päätösten yhteismitallisuudesta ja tasapuolisuudesta huolehditaan, esimerkiksi jokin päätösten tasapuolisuuden valvontamenettely."

Aiemmissa TEM:n ja STUK:n lakiesityksen valmisteluun liittyvissä kuulemistilaisuuksissa on annettu ymmärtää, että ydinvoimalaitosten painelaitteet siirtyisivät painelaitelain piiriin ja niitä koskisi jatkossa normaalit painelaitelain vaatimukset. Nyt kuitenkin esityksen mukaan painelaitelakiin siirrettäisiin nykyisistä YVL-ohjeista ydinvoimaspesifisiä vaatimuksia. VAATIMUS 15: "Näiden painelaitelakiin esitettävien ydinvoimaspesifisten lisävaatimusten tarkoituksenmukaisuus tulee tarkastaa, koska tavoitteena oli käyttää muiden teollisuuden alojen kanssa mahdollisimman pitkälle samoja, jo hyväksi todettuja menettelyitä eikä siirtää nykyisiä menettelyitä painelaitelakiin." Niin sanottua ydinvoimalisää tulee varoa, ellei sille ole turvallisuuden kannalta selkeitä perusteita.

Hallituksen esityksen mukaisiin muihin liittyviin lakeihin koskeviin muutoksiin (lukuun ottamatta aiemmin mainittua painelaitelakia) Platomilla ei ole lausuttavaa.

Platom arvostaa hallituksen tavoitetta säilyttää ydinenergian käytön turvallisuuden korkea taso Suomessa ja pitää tätä edellytyksenä ydinvoiman käytölle. Hallituksen esityksen perusteella voidaan todeta, että ydinlaitosten rakentamisen, käytön ja käytöstä poiston olevan jatkossakin Suomessa luvanvaraista ja kaikissa olosuhteissa turvallista, mutta edellyttävän edelleen toimijoilta paljon vaativaa ja aikaa vievää työtä, jonka tarkoituksenmukaisuutta on vielä arvioitava tarkasti ennen lopullisen lakiesityksen hyväksyntää eduskunnassa.

Platom Oy:n toimitusjohtaja Kirsi Hassinen

Ikonen Juho

Platom Oy - Platom Oy:n toimitusjohtaja Kirsi Hassinen